联 合 国 S/2019/741



安全理事会

Distr.: General
12 September 2019
Chinese
Original: English

南苏丹平民保护点的未来规划

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2459(2019)号决议提交的。安理会在该决议中决定将联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的任务期限延长至 2020 年 3 月 15 日，并请我在 180 天内提交一份书面报告，说明对平民保护点的未来规划。因此，本报告包含对每个保护点的评估、提供的相关安全和援助，还有关于南苏丹特派团和其他利益攸关方的作用和责任以及为境内流离失所者安全、知情、自愿和有尊严的回返或重新安置创造安全环境所需采取的步骤的建议。

2. 围绕平民保护点的各种问题的复杂性激起了强烈的情绪，往往由此引发了对未来道路的分歧意见。虽然这个国家已经从导致需要建立保护点的暴力走出了很远，但这种暴力的遗产依然盛行。在执行和平协议的关键基准方面的拖延可能加剧了南苏丹人感到的不确定性。持续的族裔间暴力、性暴力和基于性别的暴力和犯罪以及法治薄弱的现象仍然是现实情况。多年的冲突和不发达使近三分之二的人口需要某种形式的人道主义援助和保护。这些因素都对境内流离失所者和难民返回家园具有威慑作用，并在一些地方引发了进一步的流离失所。

3. 尽管存在这些情况，但 2018 年 9 月签署的《解决南苏丹共和国冲突重振协议》带来了有希望的前景，鼓励了境内流离失所者和难民的自发回返运动。随着重振的和平进程取得进展，尽管进展缓慢，反对派领导人继续不受限制地走遍全国各地，同时国家以下各级的众多和解举措巩固了政府与反对派力量和地方当局之间的合作。

4. 随着安全环境的改善，南苏丹特派团提供人身保护的优先事项也发生了变化。准入情况的改善和政治暴力的减少也使南苏丹特派团和人道主义伙伴能够扩大与保护平民有关的行动，确保援助和基本服务到达更远的地方，从而使境内流离失所者能够在回返地区得到援助和保护。

19-14912 (C) 160919 160919



5. 所有利益攸关方都一致认为，需要加强努力，避免长期流离失所。尽管人道主义伙伴和南苏丹特派团尽了最大努力，但平民保护点内的局面难以维持，他们被圈在保护点内产生了越来越多的保护和安全风险。本报告介绍了当前的形势、挑战和考虑因素。重要的是，报告的编写过程使所有利益攸关方首次聚集在一起，审议如何勾画一条前进道路，优化所有伙伴的集体努力和能力，以确保保护南苏丹最脆弱的平民，并在为持久回返创造有利条件方面取得具体进展。

6. 在编写本报告及其中所载意见和建议时，与广泛的利益攸关方开展了全面协商，包括在南苏丹特派团和人道主义国家工作队联合人道主义工作队的协助下与人道主义行为者进行讨论；与民间社会组织进行广泛对话；与南苏丹政府进行接触；与当地社区进行接触；在南苏丹保护问题群组的牵头下，以 61 次专题小组讨论的形式，与平民保护点居民进行了深入评估；进行了由南苏丹特派团军事、警察和文职部门参加的内部审议。

二. 平民保护点的历史

7. 正如先前提交安全理事会的报告所详述，设立南苏丹特派团平民保护点是最后手段，2013 年 12 月底南苏丹爆发冲突时，因为普遍和有系统的暴力，往往是按照族裔区分实施的暴力，平民被迫逃离家园。冲突爆发时对平民犯下的暴行的规模迫使特派团采取紧急措施，以前所未有的规模保护平民。通过打开大门，允许面临迫在眉睫的人身暴力威胁的所有族裔背景的平民在南苏丹特派团基地避难，无疑挽救了数以千计的生命。在 2014 年 1 月 23 日的《南苏丹共和国政府和苏丹人民解放运动/解放军(反对派)(苏人解/解放军反对派)之间关于停止敌对行动的协定》破裂和 2016 年 7 月和平进程破裂之后，引发了进一步的暴力浪潮，出现了更多流离失所的情况。截至 2016 年底，共有 224 000 人在南苏丹特派团设在本提乌、博尔、朱巴、马拉卡勒、梅卢特和瓦乌的基地寻求避难。目前，有 400 多万人流离失所，占总人口的三分之一，其中包括该国境内 183 万人和境外 230 万人。

8. 2015 年 9 月，国家当局给予设在朱巴的一个接纳外国国民的平民保护点的所有居民初步难民地位，联合国难民事务高级专员公署支持这些居民搬迁到不同的城镇和难民营，南苏丹特派团得以成功关闭该平民保护点。2017 年 12 月，梅卢特保护点关闭，这是在南苏丹特派团和合作伙伴的支持下重新安置境内流离失所者和他们回返后实现的。最后，在瓦乌，在为居民的返回和搬迁提供支持后，两个保护点中的一个于 2019 年 3 月关闭。

9. 冲突爆发后五年多过去了，设立此类保护点的崇高决定留下的遗产依然存在，大约 180 000 名境内流离失所者(88 736 名女性和 91 630 名男性)仍然居住在本提乌、博尔、朱巴、马拉卡勒和瓦乌的保护点。

三. 平民保护点的法律地位

10. 南苏丹特派团平民保护点位于南苏丹特派团基地内部或附近，根据 2011 年《联合国同南苏丹共和国政府关于联合国南苏丹特派团的部队地位协定》第 15 段，这些基地根据 1946 年《联合国特权和豁免公约》享有联合国的地位、特权和豁免。因此，无论平民保护点是位于南苏丹特派团房地内还是毗邻这些房地，它们被视为此类房地的延伸，它们都是不可侵犯的，并接受联合国的专属控制和管辖。此外，这些保护点在安全理事会赋予南苏丹特派团的任务授权范围内运作，以保护面临迫在眉睫的人身暴力威胁的平民。

四. 有关平民保护点方面的任务和挑战

11. 尽管南苏丹特派团平民保护任务通常仅从提供人身保护免受迫在眉睫的伤害的角度来解释，但实际上它包括八项相关的保护任务：(a) 在平民人身可能遭受暴力威胁时对其进行保护；（b）通过积极主动的部署来震慑暴力；(c) 实施全特派团早期预警战略；(d) 在平民保护点内维持公共安全；(e) 威慑和防止性暴力和基于性别的暴力；(f) 进行斡旋以支持保护，包括以此作为促进预防、缓解和解决族裔间冲突的手段；(g) 为境内流离失所者和难民的安全、知情、自愿和有尊严的回返或重新安置创造安全环境；(h) 支持为境内流离失所者从南苏丹特派团平民保护点返回或重新安置提供方便。

12. 因此，与保护平民任务有关的广泛行动，如那些涉及解决冲突、斡旋和地方和平倡议的行动，包括大量的非军事形式的保护，并由特派团的文职部门进行。关于南苏丹特派团警察和军事部分方面，为平民保护点提供周边安全以及在保护点内实施法律和秩序，不成比例地消耗了平民保护点任务的现有能力，从而减少了在冲突热点或回返地区巡逻的资源。

13. 在属于特派团步兵单位的总共 11 200 人中，14%(1 545 人)，即 46 个步兵连中的 6 个连目前正在履行与平民保护点直接相关的职责。共有 61%(6 881 名人员)可以在保护点之外进行巡逻活动，以支持更广泛的平民保护授权任务。其余 25%的步兵单位专门从事其他相对持久的任务，例如确保南苏丹特派团基地和设施的安全，以及应请求为特派团的后勤行动和人道主义车队提供保护。其余的特派团人员履行指挥、总部、工程、后勤或行政职能或与南苏丹特派团总部运作有关的职能。

14. 在警务方面，在构成南苏丹特派团警察核定兵力的 2 101 名人员中，6 支建制警察部队的 1 320 名人员专门负责在平民保护点履行职责，包括在当地社区支持下实施法律和秩序方面的主要责任。另有 703 人被指派为单派警察，其中 491 人被派往平民保护点，对即将到来的境内流离失所者进行筛查，防止违禁物品进入保护点，并通过巡逻和逮捕违反规章制度或犯下其他严重罪行的人，彰显保护人员的存在。此外，78 名惩教干事管理和运营南苏丹特派团的三个拘留设施，这些设施用于安全和人道地拘留涉嫌在保护点内犯下严重违法行为的个人，直到这

些案件可以移交给国家对应方进行调查和起诉。总体而言，90%的联合国警察人员直接致力于履行与平民保护点有关的任务。

15. 虽然平民保护点的设立明确是为了隔离和保护平民，使其免受对其安全的迫在眉睫的外部威胁，但特派团越来越多地投入时间和资源，处理由保护点内部产生的保护风险。就象许多其他营地环境一样，人口密度高、不同族裔间的紧张关系、经济机会有限和闲散的年轻人造成了许多社会问题，其中包括犯罪。这些保护点的居民面临着与帮派有关的恐吓，有时会爆发由酒精和毒品使用以及武器扩散引发的暴力。尽管特派团尽了最大努力提供安全，但平民保护点的居民仍继续报告性暴力和基于性别的暴力、盗窃、攻击和扰乱秩序的行为等事件。从 2019 年 1 月至 7 月，在 5 个保护点的场地发生了 505 起事件，其中包括 378 起袭击、打斗和家庭暴力事件；86 起偷窃和入室盗窃事件；21 宗性侵犯或骚扰报告；以及 20 起专门袭击南苏丹特派团军警人员的事件。

16. 随着时间的推移，平民保护点内不断变化的权力结构以及对权威的冲突性和相互竞争的主张也造成了紧张关系。替代性的领导结构已经生根，主导着营地治理，干涉公平提供服务。反对派军事力量的前成员，包括军官和前战斗人员，居住在平民保护点内，他们有权根据国际人道主义法原则获得受保护的地位，因为他们已经停止积极参与敌对行动。虽然他们没有武装或穿着制服，但他们的营地安排以及政治人物，往往是与苏丹人民解放军反对派结盟的政治人物的营地安排，在不同保护点，在不同程度上是根据军事指挥结构组织的。特派团努力保持保护点的平民性质，并执行一套基本规则。从事与平民身份不符的活动的人会被驱逐出保护点。

17. 提供服务和支助的特派团和人道主义人员也遭到威胁和有针对性的暴力，包括投掷石块和破坏财产的事件。国家工作人员也不能幸免于这种暴力行为，有时因为他们的种族而成为攻击目标。在马拉卡勒保护点，一年多来，来自该保护点内的对国家人道主义工作者安全的威胁已经影响了整个平民保护点的人口获得健康和其他服务的机会。

18. 对进出平民保护点的控制也仍然是一个挑战。周围的围栏长达几公里，可以被打破而入，特别是在晚上。尽管采取了适当的安全措施，但一些因犯罪行为被驱逐出保护点的个人仍得以重新进入。特派团正在努力加强问责措施，减少被驱逐者再次进入保护点的情况。这些措施包括建立机制，将涉嫌在保护点内犯下严重罪行的人移交给国家当局，以便根据南苏丹法律进行调查和起诉，包括对试图重返保护点的被驱逐者进行刑事侵入指控方面的调查和起诉。在撰写本报告之时，已有 119 起刑事案件移交给国家司法机构。

19. 南苏丹特派团已采取行动，逐步改善拘留设施中对个人进行拘留、评估和释放或移交的程序，并改善这些设施的安全、结构和物质条件。

20. 拘留设施对个人的拘留是根据联合国和平行动有关拘留的临时标准作业程序以及联合国制定的针对具体特派团的指导和政策进行的。将个人拘留、释放和移交给国家对口部门或驱逐的程序不断改进，使拘留设施中的人数从 2016 年所

有拘留设施中平均每天有 50 名被拘留者减少到目前的 20 名，从而改善了拘留条件。

21. 自 2016 年以来，平民保护点所在城镇的安全状况朝着好的方向发展。除了和平进程遭受相当大的挫折和脱轨之外，任何出于政治或种族动机的针对保护点居民的直接风险已经降低。然而，尽管威胁环境明显改善，但南苏丹特派团的安全态势基本上仍然未变。

22. 由于该国境内有 183 多万人流离失所，高危人口分布在广阔的区域，难民和境内流离失所者希望南苏丹特派团在回返地区建立安全和稳定，与更广泛的保护要求一并考虑，南苏丹特派团继续将目前水平的资源投入到平民保护点，是不成比例的。这种情况限制了特派团履行其更广泛的保护平民授权职责的能力，这些职责要求在保护点以外积极和预防性地部署其军事力量。人道主义事务协调厅在 2019 年南苏丹人道主义需要概览报告中确定 570 万南苏丹妇女、男子和儿童面临保护风险。特派团为这些人提供保护的军警能力相当于每 832 名平民有 1 名穿制服的维和人员。对于平民保护点来说，这一比率是每 53 名平民有 1 名穿制服的维和人员。

五. 平民保护点和不断变化的政治环境

23. 2017 年，政府间发展组织发起了调解努力，以重振 2015 年《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》。这些努力的成果是，2018 年 9 月 12 日签署了《重振协议》。《重振协议》规定了各方之间的永久停火和一个过渡预备期，以促进组成民族团结过渡政府，它将在三年期间执政，最终在选举中结束。

24. 《重振协议》带来了一些显著的积极成果。永久停火继续维持，全国各地的政治暴力大幅下降，但中赤道州零星地区除外，在那里，民族拯救阵线一直与南苏丹人民国防军和苏丹人民解放军反对派发生武装冲突，导致了侵犯行为和流离失所。

25. 反对派高级人物居住在朱巴，没有受到威胁，他们可以自由行动，参加和平谈判。在国家以下各级，自签署《重振协议》以来，政府与包括军队在内的反对派力量之间至少进行了 128 次和解主动行动，其中 24 次在加扎勒河大区，60 次在上尼罗大区，44 次在赤道大区。至少 14 项活动有来自本提乌、马拉卡勒和瓦乌的平民保护点的境内流离失所者的参与。由此加强了冲突各方之间的信任和信心，从而改善了有争议地区的行动自由，并有助于增加以前因不安全而无法进入的地区的人道主义准入。来自人道主义流离失所跟踪监测的数据还表明，同一天，出于就业、生计活动、访问市场和拜访朋友和家人等目的，平民保护点内和周围的当地人员流动有所增加。

26. 不断变化的局势鼓励了一些流离失所的人探索返回家园的选择。国际移民组织报告说，自签署《重振协议》以来，534 082 人已返回其惯常居住地。每月返回者的数量从签署《协议》前的平均 17 900 人增加到签署后的 76 000 人。2019 年 5 月，在马拉卡勒保护点进行的一项意向和观念调查发现，在表示打算离开保护

点的 44%的家庭中，60%的家庭表示安全状况的改善影响了他们的决策，尽管近一半的打算离开的家庭不确定他们计划离开的时间。来自瓦乌保护点长期趋势分析的数据还表明，对于选择离开保护点的 70%的境内流离失所者来说，感觉回返目的地或搬迁目的地的生活现在更好是主要动机。

27. 在关于返回意图的磋商中，许多境内流离失所者表示对和平进程持续感到焦虑。自签署《重振协议》以来，各方在执行《协议》方面进展缓慢，错过了能够及时组建过渡政府的几项基准。生活在平民保护点的人们表现出一定程度的谨慎，主要与过去和平倡议的结果有关。在讨论中，男性和女性都表示，在离开之前，他们需要得到进一步的保证，即和平是真实的。

28. 自《重振协议》签署以来，平民保护点的总人口一直在波动，2018 年 11 月(195 747 人)至 2019 年 8 月(178 923 人)期间总体净人口减少约 17 000 人。总体趋势表明，虽然南苏丹人民正在探索解决流离失所问题的办法，但人口流动仍然是变动性的，其特点是流离失所者同时进出保护点。虽然一些境内流离失所者决定永久离开，但另一些人则暂时离开，用较长的时间评估局势，然后返回。在一些情况下，例如在本提乌保护点，境内流离失所者将家人分开，其中一些家庭成员留在保护点观察《重振协议》的执行进展情况并保留获得服务的机会，其他人离开，前往原籍地区或其他目的地。在 2019 年 4 月份对离开本提乌保护点的 130 人进行的采访中，答复者表示，他们打算永久离开，同时 88%的人报告说，他们会将家庭成员留下。

29. 与此同时，保护点继续有新人出现。从邻国来到朱巴、本提乌和马拉卡勒保护点的人数正在增加。这一趋势令人关切，毕竟保护点正在面临内部保护挑战，拥挤不堪，发放的食品援助设有上限。2019 年，在朱巴，保护点平均每月增加 500 至 600 人。南苏丹特派团 2019 年对新到朱巴保护点的人员的访谈显示，所有人中约有一半由埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达返回。同样，根据对本提乌和马拉卡勒保护点新到人员的流离失所跟踪和监测数据，发现绝大多数来自苏丹。

30. 2019 年 6 月，据报有 17 288 人从苏丹返回团结州，其中大多数是妇女和儿童。自发从苏丹前来的人员增加，原因有二：政治局势，影响到许多南苏丹难民；《重振协议》的签署。回返者中虽然有些人回到惯常居所(往往在路博卡纳县)，但是其他人则进入本提乌平民保护点，既为家庭团聚目的，也是要衡量和等待有利条件，继续前往原籍县(特别是科赫、莱尔和马耶迪特)。

31. 虽然平民保护点外不安全仍是促使某些人员前来的因素，但新到人员越来越多地表示，之所以入住，是为了家庭团聚和获得服务。2018 年 12 月至 2019 年 5 月，人道主义工作实体和联合国警察对本提乌、马拉卡勒和朱巴保护点的新到人员进行了访谈，得知的主要入住原因是家庭团聚。因家庭团聚而引发的人员流动增加，这不仅与全国各地人员流动增加的现象同时出现，而且有可能是观察到境内流离失所者离开一个平民保护点而进入另一个平民保护点的流动增加的原因。

32. 瓦乌是个例外。2019 年 3 月至 6 月，朱尔河地区 Kuarjena 和 Rocrocdong 两地的牧民和农民之间发生冲突期间，瓦乌平民保护点的新到人数增加了 35%(新

到人员约有 4 500 名)。在这一时期的所有新到人员中，97%列举冲突或与保护有关的原因是其前来的主要动机，与此同时，最常列举的次要原因是获得服务。

33. 尽管自《重振协议》签署以来政治暴力已经减少，但因族裔间冲突和抢牛引发的暴力却在恶化。社区民兵和武装分子实施的行为越来越多地牵涉到国防和安全部队等行为体。这一趋势对安全环境造成较大的冲击，导致《协议》签署以来平民死亡人数上升，引发新的流离失所和回返受阻现象。

六. 提供人道主义援助

34. 人道主义实体根据机构间常设委员会的准则，在各平民保护点内实施人道主义援助。目前，保护点的入住者由于个人处境，诸如面临直接人身威胁、缺乏行动自由，具备获得人道主义援助的资格。因此，保护点内提供一系列服务，包括食物、住所、水、环境卫生、学校、医院以及人道主义实体运营的公共设施。援助物资的发放按部就班，服务的获取不受阻碍。相比之下，对保护点外的流离失所者，通常是对保护点的毗邻社区的援助是基于需要提供的。这种不平衡导致弱势群体因公平问题相互萌生敌意。

35. 在平民保护点，在弱势群体的识别和服务上会有比较优势。相比之下，向分散在南苏丹各地的流离失所者提供人道主义援助要面临巨大障碍，从地理和季节等影响工作的制约因素到不安全和官僚做派障碍等问题，让平民、援助人员和资产可能受到损害。

36. 尽管存在这些挑战，但过去一年间，人道主义合作伙伴仍在全国各地大幅扩展服务面，覆盖偏远地区的人口。在 200 多个地点组织派发食物援助，2019 年前六个月，人道主义行为体已接触到那些在没有设置平民保护点的县内的 340 万人。

37. 该国许多地区局势更加稳定、出入更加方便，这为会同当地伙伴恢复服务、提升复原力创造了机遇。联合国国家工作队开展的非人道主义活动、包括启动的大规模基本服务方案，在 2017 年和 2018 年稳步增加。虽然开展了这些工作，但基本服务的辐射范围仍然极为有限。440 多万人不能充分获得医疗服务，约 280 万儿童不能接受教育。

38. 因此，服务能否获得、提供情况和质量是境内流离失所者作决定时考虑的重要因素。无论对于抵达平民保护点的人，还是对于在决定返家前权衡条件的人来说，都是如此。获得援助和基本服务，尤其是在其他地方可能得不到的医疗和教育，是新到保护点的人给出的理由之一。2019 年 4 月，新到人员在本提乌保护点接受采访。获得服务是他们列举的主要入住理由，排名仅次于家庭团聚。2017 年 7 月至 2018 年 3 月期间收集的数据还显示，新到本提乌保护点的人里有 5%是在寻求教育机会。

39. 同样，返回后在当地所能获得的服务有限或为零，这种前景会影响境内流离失所者的决定，会产生流离失所时间延长和对于人道主义援助的依赖加深的风险。2018 年 4 月至 2019 年 1 月，在全国对大约 98 000 名境内流离失所者进行了情况

分析，发现缺少获得基本服务的渠道、就业的门路或谋生的机会是阻碍境内流离失所者从平民保护点和城市住区的流离失所者聚集地自愿返回或迁走的第二大因素。2019 年 5 月，为对境内流离失所者的意向和看法进行调查，在马拉卡勒保护点开展专题小组讨论，也发现返回安全情况已经改善的原籍地或其他村庄存在一个主要挑战，即缺乏住所、食物、清洁水、就业以及包括卫生和教育设施在内的基本基础设施，致使人们生活无以为继。

40. 人道主义伙伴一直设法提高对自发回返者的帮扶力度，并使其他人员能按个人意愿行事，另辟蹊径解决自己流离失所的问题。中央应急基金拨款 1 100 万美元，支持回返区的医疗、教育、水和环境卫生事业以及保护服务。特派团和联合国国家工作队以及合作伙伴直接在地方一级开展工作，提倡优先事项的设置做到本土化、联合方案的拟订要因地制宜，从而帮助满足回返者到达收容社区后产生的长期需求。

41. 每个平民保护点均已成立多机构解决方案工作组，以便面向境内流离失所者推出更加持久的解决办法。联合国人道主义空运处和南苏丹特派团也安排了公路、驳船和航空运输。在所有情况下，人道主义行为体均以国际人道主义原则、机构间常设委员会准则和人道主义国家工作队制定的程序为指导，其中包括：2010 年《机构间常设委员会关于境内流离失所者的持久解决办法框架》中关于寻找持久解决办法的原则；2009 年《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)，特别是其中第十一条；《非洲人权和人民权利宪章》第二条和第十二条；以及《关于境内流离失所问题的指导原则》。

42. 根据《重振协议》，各方承诺创造有利的政治、行政、业务和法律环境，以便实施人道主义援助和保护，保障难民和境内流离失所者安全、有尊严地返回的权利。人道主义事务和灾害管理部、救济和恢复委员会一直在为流离失所者返回家园制定政策和规划。针对因冲突而流离失所的所有人安全、有尊严地返回一事，已制定了国家框架，供内阁批准并分配资源。

七. 逐个评估平民保护点的情况

43. 虽然所有平民保护点存在共性，但是各有各的不同特征。平均而言，在保护点，妇女和女孩约占 50%，男子和男童约占 50%，其中年轻人数量很多。

本提乌(上尼罗大区)

保护点的变化

44. 本提乌保护点是南苏丹境内最大的保护点。这些年来，其规模和结构发生了相当大的变化。2013 年 12 月 18 日，政府和反对派武装为争夺本提乌的控制权而交火，致使数千丁卡人流离失所，在南苏丹特派团基地寻求栖身之地。2014 年 1 月，政府军夺回本提乌，丁卡人因此离开基地，只不过当时流离失所的努埃尔人取而代之。随着战斗加剧，寻求人身保护的境内流离失所者数量在 2015 年 7 月增至 91 540 人，在 2016 年 2 月达到 120 278 人。

45. 目前，住在保护点的境内流离失所者有 103 424 名(49 424 名女性和 54 000 名男性)，主要是努埃尔人，也有些是希卢克人。多数流离失所者来自反对派控制区。对 2018 年 12 月至 2019 年 5 月入住该保护点的境内流离失所者人流的跟踪和监测显示，他们大多来自苏丹。新到人员所列举的入住的主要原因一是家庭团聚，二是临时落脚，等确信返回原籍县安全、可行之后，再去原籍县。

当前状态

46. 该保护点共有 43 个人道主义实体提供 41 种不同服务。境内流离失所者仍能自由进出保护点，从短暂离开捡拾柴火或检查维修财产到外出数月不等。此外，保护点外的当地社区成员也会进入平民保护点，前往南苏丹特派团的二级医院接受治疗。

47. 自《重振协议》签署以来，团结州的安全局势和行动自由程度已经改善，这有助于创造更加稳定的环境。尽管如此，该保护点的入住者仍表示，感觉保护点外并不安全，因为有人抢牛、犯罪，军人驻扎在平民区，还有人实施人身攻击、性攻击和基于性别的攻击，而且《协议》一旦崩溃怕会引发风险。境内流离失所者报告说，保护点内存在武装抢劫、族群冲突和纵火等威胁。前战斗人员表示，担心被政府及其支持者强行招募和成为其针对的目标。

48. 尽管环境如此，但 2018 年 10 月至 2019 年 3 月，该保护点的境内流离失所者减少了 15 084 人。2019 年 1 月进行的意向调查发现，63%的受访者讨论过要离开保护点事宜，55%的受访者考虑返回原籍地。此外，解决方案工作组自成立以来，已帮助 3 000 名境内流离失所者在本提乌镇和路博卡纳找到土地和住所，使其得以迁出保护点。2018 年 9 月进行了一项调查，研究了镇上收容社区与回返者和境内流离失所者之间可能存在的紧张关系，也发现收容社区积极帮扶回返者和境内流离失所者，具体方法就是分给他们食物。南苏丹特派团和人道主义伙伴继续与境内流离失所者接触，为其提供回返区的相关信息，以便其能够做出知情决定。然而，回返仍然面临几个障碍。本提乌保护点的流离失所者特别指出，感觉回返区不安全、食物匮乏、教育机会有限。

博尔(上尼罗大区)

保护点的演变

49. 2013 年 12 月，冲突爆发，后蔓延到博尔，分属不同族裔群体的 18 000 名平民在南苏丹特派团的基地寻求人身保护。博尔镇的控制权几度易手，政府军最终于 2014 年 1 月巩固了自己的优势。因此，许多最初寻求庇护的丁卡人离开保护点，返回该镇。族裔之间的紧张关系一直持续。2014 年 4 月，一个疑似丁卡族的民兵组织袭击了保护点，造成境内流离失所者 47 死、98 伤。目前，保护点内仍有 2 000 名(1 034 名女性，966 名男性)境内流离失所者，其中大部分是努埃尔人。

当前状态

50. 该保护点共有 13 个人道主义实体提供 14 项服务。相比之下，博尔镇有 20 个人道主义组织提供类似水平的服务。绝大多数境内流离失所者却无意迁到镇上，仍对原籍地的服务提供情况心存顾虑。

51. 《重振协议》签署后，博尔的安全状况有很大改观。镇长、教会领袖和南苏丹特派团努力促进建设和平活动，促进培养安全感。因此，2019 年 4 月，南苏丹特派团在平民保护点周边的部署从静态过渡到较为机动的状态，把保护的范围扩大到附近几个社区。在一次评估中，南苏丹特派团确定在保护点里生活的境内流离失所者面临三大威胁——政局不定、犯罪事件以及围绕住房、土地和财产产生的紧张关系。这与外部社区所确定的问题相同。境内流离失所者表示，性骚扰和强迫婚姻是保护点内出现的威胁。境内流离失所者之所以也感受到外部威胁，是因为保护点靠近军营和警察训练营，而且存在非法拘留、绑架、性暴力和基于性别的暴力的风险。

52. 在过去六个月中，约 192 人(82 名女性和 110 名男性)来博尔保护点短期探亲。探亲人员主要来自琼格莱州北部。他们也表示，把保护点作为歇脚点，然后去往朱巴或继续赶路去往肯尼亚或乌干达，反之亦然。南苏丹特派团的数据证实，境内流离失所者每天离开保护点，出去从事生计活动，他们中的大多在傍晚感到不太安全时返回。专题小组讨论的参加人员承认，保护点不是久留之地。许多人一方面打算返回或搬迁，一方面也在做决定前密切关注国家的政治动向。其他障碍包括回返地的服务匮乏，以及回返者的住宅遭破坏或被抢占。自 2016 年初以来，解决方案工作组已帮助 902 名境内流离失所者(481 名女性，421 名男性)自愿、有尊严地从该保护点返回全国几个地方。

朱巴(赤道大区)

保护点的演变

53. 2013 年 12 月 15 日，朱巴爆发冲突，数万平民逃离暴力，聚集在南苏丹特派团位于杰贝勒库朱尔(联合国之家)和托姆平的基地寻求人身保护。联合国之家设有两个保护点，托姆平设有一个保护点。一年后，托姆平保护点的境内流离失所者迁至联合国之家的保护点。2016 年 7 月，再次爆发冲突，将近 7 000 名新流离失所的平民来到联合国之家平民保护点寻求庇护，另有 4 000 人进入托姆平保护点，后被送往联合国之家的保护点。2018 年 8 月，布尔努埃尔族和里克努埃尔族在联合国之家三号平民保护点发生冲突，3 379 名布尔努埃尔人被迫搬出保护点，他们在南苏丹特派团和人道主义伙伴的协助下，迁往朱巴市的 Mangateen 集体营地。目前，朱巴的两个平民保护点共有 29 327 人(14 772 名男性，14 555 名女性)，其中多是努埃尔族。

当前状态

54. 保护点内共有 34 个人道主义组织提供服务。2019 年 2 月，针对附近地区的服务开展了人道主义评估，发现没有任何人道主义行为体援助朱巴保护点的毗邻社区。

55. 朱巴的安全状况已大有改善。南苏丹特派团报告说，保护点成千上万的入住者每天进城寻找工作、从事生计活动、接受高等教育。反对派高级领导能在朱巴露面，而且行动不受限制，说明安全环境好转。保护点里虽然一些人有特定的安全问题，但是保护点的大部分人承受的风险与在保护点外居住的平民承受的风险相当。专题小组讨论的参加人员指出，在保护点内面临的威胁包括帮派出没、社区政治化和供水点气氛紧张。他们在谈到具体感受到的外部威胁时，说其中一项就是部队驻扎在保护点外的检查站，还有他们对公共安全部队缺乏信任。脱离苏丹人民解放军[1] 的前战斗人员以及与反对派有关联的前政界人士称害怕遭到报复。与此同时，一旦战火复燃，反对派的高级政治和军事人物在此露面可能构成重大风险。

56. 南苏丹特派团录得，2018 年 9 月至 2019 年 6 月期间有 6 265 名境内流离失所者来到保护点，大多数人列举的进入保护点的主要理由是家庭团聚。2019 年对新来人员进行的访谈显示，其中约有一半人是从埃塞俄比亚、肯尼亚、苏丹和乌干达回返的。

57. 2018 年 9 月和 10 月进行的情况分析工作发现，联合国之家一号平民保护点内 38%的境内流离失所者和联合国之家三号平民保护点内 43%的境内流离失所者正在考虑离开保护点，返回诸如莱尔、梅恩迪特、潘因贾尔、路博卡纳、阿约德、凡加克、科赫、阿科博、乌洛尔和朱巴等地。在考虑是否回返时，被列举的最多的障碍是对回返地区安全状况和服务匮乏的关切。截至 2019 年 6 月底，保护点的 577 户家庭或 1 589 名境内流离失所者已在保护台登记，请求援助自愿返回。2019 年，特派团和人道主义行为体已经支持了 14 名境内流离失所者返回乌洛尔，84 名返回于艾，36 名返回阿科博。

马拉卡勒(上尼罗大区)

保护点的演变

58. 2013 年 12 月 21 日，冲突蔓延到上尼罗河，为了争夺马拉卡勒镇的控制权，政府军和反对派力量发生冲突。随着战火加剧，20 000 名境内流离失所者进入南苏丹特派团基地，寻求人身保护。该镇的控制权几次易手，之后苏丹人民解放军巩固了自己的优势。2015 年 7 月，流离失所的丁卡人、努埃尔人和希卢克人被重新安置到南苏丹特派团基地附近的一个保护点。战火重燃造成更多人流离失所，使该保护点的人数增加到 40 000 多人。2016 年 2 月，一支疑似丁卡族的民兵袭击了保护点，造成至少 40 名希卢克族和努埃尔族境内流离失所者死亡，之后，丁卡

[1] 2018 年 10 月，苏丹人民解放军更名为南苏丹人民国防军。

族境内流离失所者离开该保护点，前往政府控制的马拉卡勒镇，而努埃尔族和希卢克族境内流离失所者继续留在保护点。目前，有 32 608 名境内流离失所者(16 784 名女性和 15 824 名男性)居住在该保护点，其中大多数是希卢克人。

当前状况

59. 共有 15 个人道主义实体正在该保护点内提供 30 种不同的人道主义服务。马拉卡勒镇也有同样数量的实体在开展业务。

60. 马拉卡勒的安全局势得到改善，平均每天有多达 5 000 名境内流离失所者前往该镇参加一系列活动。然而，由于军队的存在和感觉到的各种脆弱性，大多数人会在晚上返回平民保护点。尽管总体安全状况有所改善，但在 2019 年 3 月和 4 月发生的两起独立事件中，希卢克族社区成员据称在该保护点外被疑似丁卡族的袭击者杀害或袭击。

61. 在专题小组讨论期间，参与者指出在保护点内感受到了性暴力和基于性别的暴力及犯罪行为的威胁。女性还表示夜间感觉不安全。对外部威胁的关切集中在人身暴力和性暴力的风险、士兵的存在以及对复仇杀人和骚扰的恐惧等方面。前战斗人员表示害怕冒险去平民保护点之外。

62. 2018 年 10 月至 2019 年 6 月期间，该保护点的人数增加 3 418 名。此外，在对 2018 年 12 月至 2019 年 5 月期间新来人员进行的访谈中，被列举为前来保护点的主要原因是冲突和自然灾害造成的饥馑以及家庭团聚。但是，自 2018 年初以来，境内流离失所者打算离开的人数呈显著上升趋势。2019 年 5 月开展的一项意向调查显示，44%的受访者打算离开保护点。其中三分之一计划在三个月内离开。南苏丹特派团和人道主义伙伴为境内流离失所者对返回区的探访提供了便利，并鼓励他们分享经历，以便向社区提供关于回返区状况的信息。得益于此，一些家庭表示有兴趣返回他们的原籍地，并请求人道主义援助帮助他们重建生活。

63. 虽然中上尼罗州政府已创造更安全的环境采取诸多步骤，但人们依然怀疑和不信任各方执行《重振协议》的意愿。缺乏服务和生计机会，以及不分青红皂白地逮捕年轻人(包括儿童)也加剧了对回返的关切。由于与丁卡人的土地纠纷尚未解决，大多数希卢克族境内流离失所者不愿返回家园。在瓦乌希卢克地区存在大量政府军和反对派军队，这也加剧了对回返该地区的关切。

瓦乌(加扎勒河大区)

保护点的演变

64. 在朱巴爆发暴力事件并蔓延到西加扎勒河州后，2016 年建立了瓦乌平民保护点毗邻区，与南苏丹特派团基地相邻。2017 年 5 月，瓦乌的战火导致境内流离失所者大量涌入保护点，随后南苏丹特派团为 39 165 名境内流离失所者提供人身保护。由于政府、南苏丹特派团和联合国各实体的努力，截至 2019 年 2 月底，25 535 人已经离开保护点，只剩下 13 630 人。然而，2019 年 3 月至 6 月期间，族群间暴力增加，造成了新的流离失所，有 4 928 名新的境内流离失所者进入该

保护点。截至 2019 年 7 月底，该保护点收容了 13 007 名境内流离失所者(6 939 名女性和 6 068 名男性)。

当前状况

65. 共有 24 个人道主义组织在该保护点提供 41 种不同的服务。在保护点以外地区运作的人道主义组织有 21 个，虽然在镇上提供的服务数量不相上下，但在更远的地方却极其有限。

66. 在《重振协议》签署后，南苏丹特派团支持政府、南苏丹人民国防军和苏丹人民解放军反对派之间的和解努力，以建立社区间的信任和信心。这些努力改善了安全环境，使境内流离失所者得以返回瓦乌镇。重要的情况发展包括，南苏丹人民国防军已经撤出，所有检查站也都已撤除，国家安全局和南苏丹国家警察局已经开始夜间巡逻。然而，朱尔河地区持续不断的族群间暴力，加上卢奥族和丁卡族之间的族裔关系紧张，继续造成各族裔社区间的不信任气氛。

67. 安全状况的改善使境内流离失所者能够出入保护点以外的市场，并参与生计活动，还有一些人前往其原籍地区查看或修理他们的房屋。2018 年 12 月至 2019 年 5 月期间，国际移民组织采访了 1 404 名外出后返回保护点或离开保护点外出的境内流离失所者。共有 67%的外出者是女性。几乎一半的人计划外出不到一周，而 19%的人打算外出超过 4 个月。探亲是外出最常见的原因。

68. 境内流离失所者指出保护点内的威胁有犯罪、帮派盛行以及性暴力和基于性别的暴力。一些受访者表示害怕报复袭击和杀戮，而老年人则由于无人陪伴而感到容易遭受暴力。记录下来的感受到的外部威胁包括外部存在武装团体，族裔群体之间关系紧张，以及据称政府部队逮捕年轻人。受访者觉得，镇上缺乏人道主义组织是不安全的表现。

69. 自《重振协议》签署以来，估计有 4 324 名境内流离失所者离开了该保护点。2018 年 12 月开展的意向调查显示，40%的受访者打算离开该保护点。2016 年 4 月至 2019 年 8 月期间，已帮助 282 人(214 名女性和 68 名男性)回返，目前正在努力支持更多的人搬迁到拉贾。

70. 保护点政治化仍然令人担忧——法提特族和卢奥族知名的领导人一直声称，保护点是唯一可行的生存手段。其他社区指责特派团在保护点窝藏罪犯和反对派支持者。这种言论损害了特派团的公正性，并造成社区间的不信任和不满。境内流离失所者普遍怀疑各签字方对《重振协议》的承诺，这进一步阻碍了回返。其他障碍包括家园或土地被毁以及返回区无法获得生计机会。

莱尔临时保护区(上尼罗大区)

保护区的演变

71. 2015 年 11 月，政府军和反对派武装力量之间敌对行动加剧，在这种情况下，南苏丹特派团在莱尔建立了一个临时行动基地以保护平民。2016 年，暴力冲突导致流离失所的平民在该基地寻求保护，时间从几个小时到一天不等。2018 年，莱

尔冲突加剧，新建立了一个临时保护区，以接纳寻求保护的平民。截至 2018 年 5 月，保护区已接纳了 1 995 人。在编写本报告之际，保护区内有 589 人。

当前状况

72. 尽管正在努力增加人道主义援助的存在，但大莱尔地区的人道主义足迹仍然微乎其微。南苏丹特派团和合作伙伴继续探讨一切可能措施，以支持境内流离失所者并应要求为其回返提供便利。

73. 在保护区内，专题小组讨论参与者说犯罪活动是首要关切。在临时保护区外，参与者报告说在签署《重振协议》后，保护区外的保护风险总体降低。列举的关切涉及在回返地区有武装青年的存在、犯罪、在莱尔镇的军事存在，以及性暴力和基于性别的暴力。

八. 意见和建议

74. 每个平民保护点和每个回返区域都呈现出独特的冲突、族裔和社会动态。保护点内的个人及其留下或离开的动机，同样也是多样的。关于保护点未来的规划必须考虑到这一多样性，保证与受影响社区密切协商和沟通，并确保国家越来越多地承担保护责任。在这方面，多机构解决办法工作组持续发挥作用至关重要。

75. 2018 年 9 月《重振协议》的签署给南苏丹带来了谨慎的乐观情绪。该国大部分地区继续保持了停火状态，保护环境因此发生变化，并促使一些人自行回返。意向调查显示，平民保护点的许多境内流离失所者表示，越来越愿意和渴望回返家园。但仍存在若干障碍，包括和平进程的不确定性、家乡地区的不安全以及回返地缺乏基本服务。

76. 尽管如此，在条件有利时促进回返，是人道主义行动和南苏丹特派团任务不可或缺的组成部分。虽然目前的形势可能不利于大规模有组织的回返，但流离失所者正选择自发地从平民保护点以及其他流离失所中心或邻国回返。虽然那些有资源的人正在独立行动，但因多年的长期流离失所许多其他人没有资源自行回返。整个国际社会都有责任尊重寻求解决流离失所问题的流离失所者的基本权利，并通过应对本报告概述的各种挑战，使他们能够根据其表达的意愿采取行动。

77. 在这方面，我重申，南苏丹政府必须履行其主要责任，创造条件，让境内流离失所者知情、安全和有尊严地自愿返回家园或前往该国其他地区。一旦获得通过，国家框架将为安全和体面的返回提供一条途径。

78. 国家必须用行动证明致力于应对重大保护风险，将预防和应对严重犯罪的法治扩展到平民保护点外围地区和回返区，并在这些地区加强法治。政府必须采取必要措施，确保境内流离失所者和回返难民的安全和对他们的保护，包括为人道主义准入提供便利。政府必须在其所有机构中促进尊重普遍接受的保护原则，并对助长冲突和引发流离失所的严重侵犯和践踏人权行为实行问责制。追究包括国家安全部队在内的侵权者的责任，对于树立流离失所者返回家园的信心至关重要。在这方面，我欢迎政府批准《坎帕拉公约》，并呼吁将该公约纳入国家立法。

79. 我还肯定《重振协议》签署方采取早期步骤，以在全国过渡预备期委员会下设立人道主义协调股。政府和反对派的这一联合机制完全建立后，就必须确保能够进出整个国家需要人道主义援助和保护的平民所在地区，并维护难民返回者和选择返回的境内流离失者的权利。必须维持最近在准入方面的改善，消除人道主义援助的所有障碍。联合国将在过渡预备期支持人道主义协调股，并支持日后的过渡政府的人道主义协调部门。

80. 南苏丹特派团应继续调整军警人员的工作优先次序，以更好地向平民保护需求看齐。虽然特派团将同人道主义行为体协调，继续致力于支持在平民保护点提供救生援助并进行人身保护，但当务之急仍然是向最脆弱的群体提供保护，无论他们身在何处。在确定继续保护平民的办法时，特派团将考虑秘书长关于武装冲突中保护平民的报告(S/2019/373)。

81. 在这方面，我欢迎南苏丹特派团采取办法加强其早期预警和监测能力，并转向更加机动和强有力的布局，以适应当前普遍的威胁环境，同时保持灵活性以适应不断变化的情况。我鼓励特派团寻求更远距离和更持久的长时间巡逻方案，这将有助于建立安全的环境，并在回返区建立信心。特派团打算确保以非军事保护形式加强其预计的存在，以最大限度地促进社区参与、人权监测和建立信任，这也是令人鼓舞的。除了重新安排资源优先次序外，我鼓励与人道主义和发展伙伴协调，更广泛地参与综合建设和平举措；更广泛地支持国家级以下的和解；解决冲突；安全部门改革；加强法治机构。

82. 平民保护点仍然应该是保护面临迫近威胁的平民，包括最脆弱的平民的最后手段。我鼓励所有合作伙伴和利益攸关方继续努力，解决由保护点内部产生的保护关切。在这方面，南苏丹特派团军警人员将尽最大努力，进行应对，将所有战斗人员赶出平民保护点，包括组织军事活动的人员以及煽动可能危及居民安全的暴力的人员。南苏丹特派团文职部分将继续与军警人员和国家当局密切合作，通过国家司法系统预防和应对犯罪和暴力行为。保护点的入住者也必须履行其公民责任，维护保护点的民事性质。

83. 在平民保护点外提供人道主义援助一直是而且必须继续是一个优先事项。估计有 720 万人需要某种类型的援助或保护，人道主义援助界必须继续定期评估服务提供的情况怎么样，服务是在哪里提供的，以及提供何种水平的服务。建立平民保护点五年后，维持根据身份即仅依据人们在保护点的居住身份来决定向境内流离失所者生活提供援助的做法，产生了公平性问题。我敦促所有利益攸关方考虑维持当前支助保护点内人口的模式是否与不造成伤害的原则一致。需要采取措施，避免保护点内对提供的援助的依赖性，并减轻收容社区对提供的援助不公平的看法。应采取措施，确保当地的发展、建立信任以及保护点内外社区间的和解。

84. 境内流离失所者表示，在评估环境是否有利于回返时，他们在考虑安全保障时会一并考虑生计机会、教育和保健服务的可取得性。为了创造条件实现持久解决，政府和所有伙伴必须投资于回返或重新安置地的人身安全、物质安全和法律安全。人道主义行为体必须继续让收容社区和回返者进行公开对话，以认真了解和监测局势，并让他们有机会表达自己的需求和面临的挑战。我呼吁国际伙伴尽

自己的力量，以有效的方式为实现自愿回返所需的全面人道主义、保护和发展行动提供资源，包括建设复原力和可持续发展的活动。

85. 支持持久解决方案的所有努力都必须按照 2019 年更新的向南苏丹境内流离失所者回返、搬迁和当地融合提供人道主义支助业务指导说明和《境内流离失所者持久解决办法框架》进行。回返必须是安全的、有尊严的、自愿的和知情的，并且适合有关年龄、性别和具体需求方面的考虑。我呼吁《重振协议》各方尊重流离失所者的流动自由权和选择自己住所的权利，不要出于政治和(或)族裔偏好等原因向流离失所者施压或强迫他们在特定地区定居。

86. 随着组建民族团结过渡政府最后期限的临近，我敦促南苏丹各方继续承诺全面执行《重振协议》。正如本报告所详述的那样，和平的好处是显而易见的。虽然在执行该协议方面仍然存在挑战，但难民和境内流离失所者自行返回，包括从平民保护点返回，反映了人民对和平的强烈渴望。因此，我敦促各方坚定不移，并敦促南苏丹领导人携手并进，在 11 月 12 日前组成过渡政府。包括里克•马沙尔在内的政党领导人作为政府一员与萨尔瓦 • 基尔总统一道工作，将对境内流离失所者和难民返回家园的信心产生最深远的影响。

87. 最后，我谨真诚感谢我的南苏丹问题特别代表戴维 • 希勒、南苏丹特派团军事、警察和文职部门、联合国人道主义和国家工作队以及非政府组织继续致力于援助南苏丹大量流离失所人口。展望未来，我敦促所有利益攸关方继续共同努力，进行协商和协调，尊重不同的作用和责任，同时一起追求共同目标，保护平民，使人们能够安全返回家园，恢复生活。

地图



Map No. 4456 Rev. 41 UNITED NATIONS
September 2019 (Colour)

Office of Information and Communications Technology
Geospatial Information Section